

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ І ДОРОГОЦІННОГО КАМІННЯ В УКРАЇНІ

ТИТОВА Юлія Олександрівна - аспірантка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту МВС України
УДК 342.951: 35.078.4. 671 (045)

В статті определена система и выяснен круг субъектов административно-правового регулирования оборота драгоценных металлов и драгоценных камней в Украине. Определено место каждого органа государственного управления при реализации государственной политики в исследуемой сфере. Предложены правовые и организационные меры, направленные на оптимизацию системы субъектов административно-правового регулирования оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.

Ключові слова: державне регулювання, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, дорогоцінні метали і дорогоцінні каміння.

Формування сучасної, ефективної моделі державних органів є запорукою підвищення ефективності процесу функціонування галузі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Досліджуючи систему державного апарату та структуру органів державного управління, слід зазначити про багатогранність суспільних відносин, що мають місце у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. З цієї причини виникають деякі складнощі при визначенні кола суб'єктного складу державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

Деякі аспекти визначення суб'єктного складу державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння були предметом наукових досліджень : К.В. Єфремової, Л.І. Зеленської, О.М. Ма-

ліченко, М.М. Назимка, І.В. Шатковської. Окремі питання визначення поняття та кола суб'єктів адміністративного права досліджувалися у роботах : В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.І. Безпалової, З.С. Гладуна, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, С.Г. Стеценка та багатьох інших науковців.

Однак, окреслені в статті питання залишаються не досконало вивченими, тому потребують подальшого більш детального дослідження. Таким чином, метою цієї статті є визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, з'ясування їх класифікації, правового статусу та теоретичного поняття, а також шляхів спрямованих на оптимізацію цього інституціонального механізму.

Аналізуючи наукову літературу можна дійти висновку про відсутність одностайної позиції, щодо визначення категорії "суб'єкт державного регулювання", який розглядають як систему державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного регулювання [1, с. 13]; як носія (власника) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [2, с. 73]; як складну систему державних і недержавних організацій [3, с. 160]. Акумулюючи здобутками вчених, визначимо,

що суб'єктами адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння є система спеціально утворених зовнішньо відокремлених органів державної влади, які наділені певною компетенцією й державно-владними повноваженнями та взаємодіють між собою.

Аналіз положень Закону України “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” від 18 листопада 1997 року № 637/97-ВР [4] та іншого законодавства надає змогу виокремити основних суб'єктів, які здійснюють державне регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Серед таких варто виділити органи загальної та спеціальної юрисдикції. До органів загальної юрисдикції відносяться: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України. Спеціальними державними органами, що регулюють обіг дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння є Міністерство фінансів України, Державна пробірна служба України та казенні підприємства пробірної контролю, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство екології та природних ресурсів України, НБУ, Фонд державного майна України, Рахункова палата України.

Можна виділити також третю групу державних органів, які виконують специфічні функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства та правозастосування у державі: Державна контрольно-ревізійна служба, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, судові органи України.

Серед зазначених вище органів особливе місце займає Верховна Рада України, у першу чергу завдяки своїм законодавчим повноваженням. Крім того Верховна Рада України наділена повноваженнями по визначенню основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики; охорони довкілля; установлення системи оподаткування; визначення основних напрямів державної

політики у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, встановлення правових основ та гарантій підприємництва, тощо.

На рівні вищого органу виконавчої влади функціонує Кабінет Міністрів України, який реалізовує свої повноваження, в тому числі й зі спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади взагалі й зокрема тих, які забезпечують проведення державної політики у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння шляхом видання постанов та розпоряджень. У якості конкретного приклада реалізації адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України у цій діяльності можна навести Декрет “Про систему валютного регулювання і валютного контролю” від 19 лютого 1993 року № 15-93 [5], відповідно до якого Кабінет Міністрів України формує Державний валютний фонд України, шляхом купівлі валютних цінностей на міжбанківському валютному ринку України або за погодженням з Національним банком України на міжнародному валютному ринку; забезпечує виконання бюджетної та податкової політики в частині, що стосується руху валютних цінностей.

Одноособовим органом державної влади є Президент України, що об'єднує всі гілки влади, виконуючи координуючі функції та функції узгодження діяльності всіх органів державної влади. Президент України в зазначеній діяльності створює, ліквідує, реорганізує органи виконавчої влади, які покликані безпосередньо виконувати функції адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Так, наприклад, відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09 грудня 2012 року № 1085/2010 [6], з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління утворено Державну пробірну службу України, яка набула статусу центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України

через Міністра фінансів України. У сфері управління Державної пробірної служби України діють 7 державних установ пробірного контролю, наділених переважно повноваженнями з клеймування ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів. Відповідно, Міністерство фінансів України – є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в тому числі з формування та забезпечення реалізації державної у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку. Однак, з проведення адміністративної реформи, що розпочалася наприкінці 2010 року та з прийняттям низки правових актів, повноваження Міністерства фінансів України на 90 % дублюють повноваження Державної пробірної служби України. Так, аналіз чинних нормативно-правових джерел, а також урахування позитивних аспектів адміністративної реформи, дає підстави визначити за Міністерством фінансів України у сфері обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння наступні повноваження:

– формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

– розгляд звітів про виконання покладених на Державну пробірну службу України завдань та планів їх роботи, координація роботи Державної пробірної служби України ;

– контроль, пов'язаний з фінансовим моніторингом діяльності суб'єктів господарювання згідно з Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 28 листопада 2002 року № 249-IV [7];

– узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Міністерства фінансів України.

Крім того з метою усунення протиріччя пропонуємо за Державною пробірною

службою України, як за єдиним державним органом, що безпосередньо регулює та контролює обіг дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, окрім повноважень визначених Указом Президента України “Положенням про Державну пробірну службу України” від 13 квітня 2011 року № 461/2011 [8] та Законом України “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” від 18 листопада 1997 року № 637/97-ВР [4] закріпити наступні :

– управління Музеєм коштовного та декоративного каміння;

– управління Державним сховищем дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

Державне сховище дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння – організація що забезпечує закупівлю за рахунок державного бюджету, приймання, зберігання, продаж дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння у будь-якому вигляді та стані. Входить до сфери управління Міністерства фінансів України.

Для реалізації державної політики у сфері обігу дорогоцінного каміння, з метою започаткування державного інституту незалежної від комерційних інтересів експертизи дорогоцінного, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного та декоративного каміння за рішенням уряду України було створено Державний гемологічний центр України, який є бюджетною науковою установою діяльність якого здійснюється під керівництвом Міністерства фінансів України.

Особливим центральним органом державного управління є центральний банк України – Національний банк України, наділений повноваженнями з видобутку дорогоцінних металів; створення Золотого запасу України, що зберігається у Державній скарбниці Національного банку України та організовує діяльність Державної скарбниці України; нагромадження, зберігання і використання резервів

валютних цінностей для здійснення державної валютної політики; видає ліцензії на здійснення валютних операцій та приймає рішення про їх скасування, інші повноваження.

Державна служба геології та надр України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Держгеонадра України відповідно до покладених на неї завдань: видає, анулює, зупиняє та переоформлює ліцензії на видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; здійснює державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин; формує Державний резерв розвіданих родовищ дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; контролює додержання ліцензіатами ліцензійних умов з видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння; у межах своїх повноважень розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає адміністративні стягнення; проводить перевірки, за результатами яких складає акти, видає приписи щодо усунення фактів порушень вимог нормативно-правових актів, тощо.

Зважаючи на те, що золотодобувна промисловість є потенційно небезпечною в екологічному відношенні, адже видобуток та переробка золотоносної руди, відбувається за допомогою важких металів, вкрай токсичних і небезпечних речовин, важливе місце серед органів державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння належить Міністерству екології та природних ресурсів України, головному органу у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Згідно до “Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів” від 13.04.2011 № 465/2011

[9] Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів входить до системи органів виконавчої влади і реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Держспоживінспекція України у межах свої повноважень попри як і Державна пробірня служба України здійснює контроль якості ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, однак певною мірою наділена більшими повноваженнями та має право відбирати у суб'єктів господарювання сфери виробництва та оптових торговельних організацій зразки продукції для проведення її перевірки; до усунення виявлених недоліків припиняти діяльність суб'єктів господарювання, забороняти реалізацію та виробництво продукції, що не відповідає чинним вимогам. Однак, специфічність галузі та наявність спеціального утвореного органу її контролю та нагляду – Державної пробірної служби України дає підстави наголосити на усуненні дублювання та перегляді юрисдикційних повноважень цих двох органів державної влади.

Значне місце серед органів державного управління що регулюють галузь займають органи влади наділені спеціальними функціями з контролю та нагляду за дотриманням законодавства: Державна контрольно-ревізійна служба, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, діяльність яких є запорукою забезпечення стабільності економіки України.

Таким чином, окремі з указаних органів державного регулювання можна віднести до суб'єктів регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння умовно, позаяк деякі з них (наприклад, Верховна Рада України; Державна митна служба України) безпосередньо дорогоцінною галуззю не керують, а впливають на неї, здійснюючи функції держави загалом.

Отже, проведений аналіз суб'єктного складу адміністративно-правового регулювання в сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння надає змогу

виокремити досить широкий склад таких суб'єктів та визначити суперечності, що стосуються насамперед нормативного закріплення функцій за уповноваженими органами виконавчої влади. Зокрема, після запровадження адміністративної реформи, функції Міністерства фінансів України, щодо державного контролю за обліком та операціями з дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, фактично не реалізуються. Крім того, з огляду на запроваджені адміністративною реформою зміни, виникають законодавчі колізії через чинність підзаконних актів, які регламентують і регулюють відносини у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Так наприклад, згідно до Наказу Міністерства фінансів України „Про затвердження Положення про Департамент підвідомчих підприємств та його структурні підрозділи від 20 листопада 2003 року” №633 [10], у складі Мінфіну “діє” Департамент підвідомчих підприємств із структурним підрозділом Управління контролю за обігом дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння у складі якого функціонують чотири відділи. Проте, згідно до Указу Президента України „Про Положення про Міністерство фінансів України” від 08 квітня 2011 року № 446/2011 [11] структура апарату Мінфіну України, затверджується Міністром, а діючим у складі Міністерства є Департамент державної політики у сфері пробірного нагляду, документів суворой звітності та лотерейної діяльності [12].

Іншим деконструктивним нормативно-правовим актом, в сфері обігу дорогоцінних металів та каміння є чинний Указ Президента України, від „Про Положення про Державний департамент золотовидобувної та золотопереробної промисловості” від 03 серпня 1998 року № 841/98 [13]. Утворений в 1998 році Департамент був підпорядкований Міністерству промислової політики України. З проведенням адміністративної реформи відповідно до Указу Президента України „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 [14], Міністерство промислової політики провело реорганізацію у

Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном. Агентство держмайна стало правонаступником Мінпромполітики у частині реалізації державної політики щодо управління об'єктами державної власності. Фактично Державний департамент золотовидобувної та золотопереробної промисловості припинив свою діяльність.

Отже, діюча система органів державного регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, незважаючи на її розгалуженість та спроби реформування, є такою, що потребує вдосконалення, оскільки через надмірну бюрократизацію, невиправдане дублювання функцій, застарілі норми законодавства та незначну результативність діяльності окремих її органів вона не забезпечує належного функціонування галузі. Тому, на нашу думку, лише чітке та вичерпне визначення компетенції кожного органу управління, який забезпечує функціонування та контроль у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, а також впорядкування норм права дозволить ефективно регулювати правовідносини у визначеній сфері.

Література

1. Бакуненко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: Вид. УАДУ, 2000. – С. 13.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1973. – 390 с.
4. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними: Закон України від 18 листопада 1997 року № 637/97-ВР / Урядовий кур'єр, 11.12.97 № 230 – 231.
5. Про систему валютного регулювання і валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 року № 15-93 // Відомості Верховної Ради

АНОТАЦІЯ

У статті визначено систему та з'ясовано коло суб'єктів адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в Україні. Визначено місце кожного органу державного управління при реалізації державної політики в досліджуємі сфері. Запропоновано правові та організаційні заходи спрямовані на оптимізацію системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.

SUMMARY

In the article defines the system and clarified the circle of subjects of administrative-legal regulation of turnover of precious metals and precious stones in Ukraine. Determine the location of each body of the public administration, the implementation of the state policy in the given sphere. Proposed legal and organizational measures aimed at the optimization of the system of the subjects of the administrative-legal regulation of turnover of precious metals and precious stones.

України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32 (Спеціальний випуск). – С. 3, ст. 1026.

7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 року № 249-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

8. Положення про Державну пробірну службу України: Указ Президента України від 13 квітня № 461/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1267.

9. Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 465/2011 Урядовий кур'єр 2011, №87 від 17 травня 2011 року.

10. Про затвердження Положення про Департамент підвідомчих підприємств та його структурні підрозділи : На-

каз Міністерства фінансів України від 20 листопада 2003 року №633 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1023.1753.0>

11. Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 08 квітня 2011 року № 446/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>

12. Структура Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>

13. Про Положення про Державний департамент золотовидобувної та золотопереробної промисловості : Указ Президента України від 03 серпня 1998 року № 841/98 // Спеціалізована система інформаційно-правового забезпечення Ліга : Система ЛІГА:ЗАКОН “ЮристПРОФ” 8.2.2. [Електронний ресурс] – Назва з титул, екрану.

14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32 (Спеціальний випуск). – С. 3, ст. 1026.